

ZÁMBÓ GÉZA

Gyermekvédelmi gyámok ellenőrzése

Bevezető gondolatok

A gyermekvédelmi gyámok ellenőrzése a gyámhivatal feladata, de számos ellenőrzési jogosítvánnyal rendelkeznek a gyámi tanácsadók. A gyámi tanácsadásra, a gyermekvédelmi gyám ellenőrzésére vonatkozó szabályokat a jogalkotó a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendeletben (a továbbiakban: NM rendelet) helyezte el. Ezt a szabályozást – a jogintézmény vonatkozásában lényegesen – módosította a 46/2003. (VIII. 8.) ESZCSM rendelet. Az eredeti szabályozás nem váltotta be a jogalkotói óhajt, akaratot. A jogintézmény kereste helyét, szerepét a szakszolgáltatások körében. „A gyámi, gondozói tanácsadói munka nem túl népszerű feladat. Nincsenek hagyományai, nincs kidolgozott módszertana, és a törvényben sem sikerült precízen megfogalmazni, hogy mi a szerepe.”¹ Az eredeti szabályok módosítása indokolt volt. A módosításokkal a jogalkotó erősítette a gyámi tanácsadó pozícióit, meghatározta jogállását és nevesítette feladatait. Ezt követően alakultak ki az együttműködés formái a gyámi tanácsadók és a gyermekvédelmi gyámok között, továbbá az alapellátásban nevesített szervek tekintetében.

Visszatekintünk a jogintézményre, a vonatkozó törvényi szabályozásra az NM rendelet gyámi tanácsadásra – tanácsadóra – vonatkozó eredeti szabályozásra, az azt módosító rendelkezésekre.

A hatályos szabályokat összevetjük az egyes országokban a gyám ellenőrzésére vonatkozó rendelkezésekkel, utalunk a sajátosságokra és végül összegezzük észrevételeinket és javaslatainkat.

1. A jogintézmény jellemzői

A gyámi gondozói tanácsadó (a továbbiakban: gyámi tanácsadó) feladatai nyilvánvalóan összefüggésben vannak a gyermekvédelmi gyám (a továbbiakban: gyám) feladataival. A gyámi tanácsadó segíti a gyámot tanácsaival, javaslataival feladatai végrehajtásában és ellenőrzi annak nevelői, gondozói, gyámi tevékenységét.²

¹ ZSÁMBÉKI Eszter: *A gyámi, gondozói tanácsadói munka tapasztalatai a fővárosi gyermekotthonokban.* Család, Gyermek, Ifjúság 2001. 1.sz. 37. p.

²15/1998. (IV.30.) NM rendelet 150. § (1) bek.

Filo Erikával egyetértve a gyámság egységes jogintézmény, de a hagyományos magángyámság nem kötődik a gyámi tanácsadóhoz. Tekintetében a gyámhivatal látja el közvetlenül az ellenőrzéshez kapcsolódó feladatokat.

A hagyományos gyámok ellenőrzésére vonatkozó rendelkezések egyes országokban a hazai szabályozástól eltérően másképp lettek megjelenítve. Franciaországban, Portugáliában működnek családi tanácsok, a tanácson belül hozzátartozó vagy rokon lát el gyám ellenőri feladatokat.³

A hazai szabályozás szerint a gyámi tanácsadó feladatai kifejezetten a gyermekvédelmi gyámhoz lettek rendelve.

A gyám tevékenysége során a gyámhatóság rendszeres felügyelete és irányítása alatt áll.⁴ Ez a szabály egyaránt vonatkozik a „hagyományos” és a gyermekvédelmi gyámságra.

A gyám tevékenységét a gyámhivatal irányítja és felügyeli, feladatának ellátásához a területi gyermekvédelmi szakszolgálat segítséget nyújt.⁵

A már elfogadott, de még hatályba nem lépett Polgári Törvénykönyv Családjogi Könyvének indokolása szerint⁶ „a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermek gyámjának jogai és kötelezettségei azonban – mind a gondozásnevelés, mind a törvényes képviselő és a vagyonkezelés terén – jelentősen eltérnek a „hagyományos” gyámtól, mivel az előbbi tekintetében az állami kontroll nagyobb, a gyámi önállóság korlátozottabb. Az állami kontrollnak ezt a két, eltérő fokozatát kívánja kifejezésre juttatni a Javaslát, amikor úgy rendelkezik, hogy a gyám működését a gyámhatóság rendszeres felügyelete mellett, gyermekvédelmi gyámság esetén az irányítása alatt látja el.”

Visszatekintve egyértelmű számunkra, hogy a Gyermek- és Ifjúságvédő Intézetek „lebontásaként” a területi gyermekvédelmi szakszolgálatokra és a szakszolgáltatásra vonatkozó feladatokat a Gyvt. tartalmazza.⁷ A gyermekvédő intézetek – és ennek következtében az intézeti gyámság – megszüntetésével keletkezett vákuumot a jogalkotó a szakszolgáltatás feladatainak meghatározásával kívánta betölteni. A szakszolgálatok feladatai a szakmai szolgáltatásra terjednek ki. Hatósági eszközökkel nem rendelkeznek, továbbá nem állnak hierarchikus viszonyban más gyermekvédelmi intézményekkel, ugyanakkor el kell látniuk a gyermekvédelmi gyámok ellenőrzését is.

A szakszolgálaton belül a gyámi-, gondozói tanácsadás kötelező feladatként jelent meg, amely szakmai segítségben és ellenőrzés formájában nyilvánul meg.⁸ Zsámbéki Eszterrel egyetértünk, hogy a szakszolgáltatás, és ezen belül a tanácsadás nem kapott kellő figyelmet a jogintézmény bevezetésekor, a gyámi-gondozói tanácsadó feladatai az eredeti – közlőny állapot – szabályozásban nem voltak egyértelműen meghatározva.⁹

³ ZÁMBÓ Géza: *A gyermekvédelmi gyámság*. Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2005. 148. p.

⁴ 1952. évi IV. tv. 103. § (1) bek.

⁵ 1997. évi XXXI. évi tv. 85. § (4) bek.

⁶ T/5949. törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről 2. p.

⁷ Uo. 60. §

⁸ ZSÁMBÉKI Eszter: *A gyámi tanácsadó kompetenciái*. Család, gyermek, ifjúság. 2002. 3. sz. 14. p.

⁹ ZSÁMBÉKI Eszter: i.m. 15. p.

2. Kit tekintünk gyámi-gondozói tanácsadónak?

A szakszolgálatnál foglalkoztatott szakember – gyámi gondozói tanácsadó – elsősorban szakmai segítséget nyújt a gyámnak, ellenőrzi annak munkáját. A gyámi tanácsadó „beépül” a gyám és a gyámhivatal közé lényegében meghosszabbított karja annak. Szakértelme, észrevételei alapján jelentést készít, de javaslattevő, kezdeményező jogkörrel is rendelkezik.

A gyermekek jogainak, érdekeinek képviselője minden esetben a gyám. Ha a gyermek és gyámja, gondozója között érdekellentét lépne fel – a gyermek jogainak, érdekeinek képviselője sérülne – akkor a gyámi-gondozói tanácsadónak kell erre a gyám figyelmét felhívni, szükség esetén a gyámhivatalt tájékoztatni.

A gyámi gondozói tanácsadás a Gyvt. hatálybalépését követően szinte csak „elvileg” működött, a jogalkotói szándék szerint. Valójában a gyakorlatban csak jelentős késéssel indulhatott meg az érdemi munka.¹⁰

Zsámbéki objektív és szubjektív okokat jelölt meg, amelyek hátráltatták a kötelező feladat ellátását. Objektív okok között elsőként a státuszok és a szakmai létszámok hiányát jelölte meg. Hivatkozott arra a körülményre is, hogy az esetszámokat a fenntartók jelentős késéssel határozták meg.¹¹ Nehezményezte, hogy sokan megkérdőjelezték a gyámi tanácsadás létjogosultságát.

Fenntartását tehát elfogadjuk, de további, általunk lényegesnek tartott tényezők, okok elemzését is szükségesnek tartjuk annak indoklásaként, hogy a jogintézmény elfogadottsága miért nem érte el kellő időben a kívánt szintet.

3. Milyen okok vezettek a gyámi tanácsadás bevezetésének quasi ellehetetlenüléséhez?

Álláspontunk szerint az egyik ok az volt, hogy a jogalkotó a szakszolgáltatás feladatain belül a gyámi tanácsadó feladatait az eredeti szabályozást tekintve kellő pontossággal nem nevesítette.

A Gyvt. szabályozza a gyermekvédelmi szakszolgáltatás feladatait.¹² Álláspontunk szerint a szakszolgáltatás gyűjtőfogalom nem egyenlő a gyámi tanácsadással, hovatöbb a gyámi tanácsadóval, ezért nem lehet egyenlőséglelet tenni az intézmény, és annak egy belső szervezeti egysége között. A szakszolgáltatás feladatainak sokszínűsége nyilvánvalóan a szakszolgálat valamennyi területére vonatkozott, melynek csak egy „szelete” volt a gyámi tanácsadás. A XX. NM rendelet a szakszolgálat segítő feladatait részletezte.¹³ A szabályozásbeli hiányosság – esetleg módszertani útmutató hiánya is – zavart okozott. Ugyancsak a szabályozás pontatlansága vezetett a feladatok nem kellő elhatárolásához.

Az eredeti szabályozás további hibájaként említhető, hogy az NM rendelet mellékletében, – amelyben a gyermekjóléti és gyermekvédelmi személyes gondoskodás formái-

¹⁰ Uo. A szerző tanulmányában ez a kitétel a Gyvt. hatálybalépését követően közel öt év után kapott hangot.

¹¹ Ld. 6 p. a létszámokkal és esetszámokkal összefüggésben tett megállapításainkat.

¹² 1997. évi XXXI. évi tv. 63. §

¹³ Csjt. 48/A. § (1)-(2) bek. és 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 150. § (1) bek.

nak szakmai létszám irányszámait és létszám minimum normáit határozta meg a jogalkotó – a gyámi tanácsadók létszámát nem szabályozta.

A jogalkotó a fenntartókra bízta, a gyámi tanácsadók létszámának és esetszámának meghatározását. Véleményünk szerint ez nem volt jó döntés, mivel a fenntartók nem, vagy jelentős késéssel döntöttek ebben a kérdésben.

Országosan igen változatos kép alakult ki abban a tekintetben, hogy a fenntartók milyen időpontban határozták meg a létszámokat és az ellátandó esetszámokat. Budapest főváros önkormányzatának területi gyermekvédelmi szakszolgálatára tekintetében a fenntartó 2001-ben határozta meg az esetszámokat és biztosítottak státuszokat a feladatok érdemi ellátásához. A fenntartók védekezése azon alapult, hogy a jogszabály nem sorolta fel a gyámi tanácsadók feladatait és ez zavart okozott. Előfordult, hogy – a munkaköri leírásokban – kapcsolt munkakörben szabályozták a feladatok ellátását. Ez a körülmény viszont összeférhetetlenségi problémákhoz vezetett. Így egyebek között a gyámi tanácsadók nyilvánvalóan nem láthatták el a hivatásos gyám feladatait. Mentségükre szolgáljon, hogy a szabályozásbeli hiányosságok valóban bizonytalanságot teremtettek és újszerűségük miatt sem voltak kapaszkodók, segítő, orientáló elemzések és ezekre épülő módszertani útmutató. Ezért a fenntartók a valójában ellátandó esetszámok tekintetében is – tapasztalatok hiányában – becslésekre voltak utalva.

A gyámhivatalok is különféle módon ítélték meg a gyámi tanácsadók szakmai segítő tevékenységét. Találkoztunk olyan – a jogintézmény bevezetését követően – sarkított állásponttal is, hogy nem szükséges külön beállítani gyámi tanácsadót, elláthatná a feladatot a nevelőszülői tanácsadó is. Mások a gyámhivatal feletti szakmai kontroll elemeit vélték felfedezni a gyámi tanácsadók tevékenységében, tévesen. A többség igényelte, hasznosította és várta, hogy a jogintézmény a jogalkotó óhaja szerint találja meg helyét és szerepét.

4. Milyen feladatokat láttak el a gyámi tanácsadók az eredeti szabályozás szerint?

A szakszolgálatok a gyámi tanácsadók feladatait a szakszolgáltatáshoz címzett feladatok közül jelölték ki.¹⁴

a) A gyámi tanácsadó látogatásai. Tanácsadás, ellenőrzés?

A gyámi tanácsadó feladatának ellátását – látogatásait – a gyermek átmeneti, vagy tartós nevelésbe vétele után – gyámrendelést követően – kezdhette meg.

A gyámi gondozói tanácsadó hivatalból, vagy a gyámhivatal felkérésére – látogatásai alapján – jelentést készít a gyámolt egyéni nevelési tervében szerepeltetett célok és feladatok végrehajtásáról és ezzel összefüggésben fogalmazza meg javaslatait. A gyámhivatal tájékoztatása, segítése, döntési helyzetbe hozása volt a célja az ellenőrző tevékenységének.

A gyámi tanácsadóknak szükség szerint – az eredeti szabályozás alapján legalább havonta, a hatályos szabályozás szerint kéthavonta – fel kellett keresniük a nyilvántartásokban szereplő gyermekeket a gondozási helyükön.

¹⁴ 15/1998. (V. 30.) NM rendelet 150. § (1) bek.

A gyámi tanácsadónak minden esetben tájékoztatnia kellett a gyámhivalt az általa feltárt problémáról, amelyet a gyám tevékenységével, vagy a gyám és gyámolt viszonyával kapcsolatban érzékelt. Nem kerülhetett a gyámi tanácsadó „besúgó” pozícióba. Mérlegelnie kellett, hogy kiadható-e a gyámolt „panasza” a gyámnak, vagy sem. Kezelhetetlen helyzetet eredményezhetett, ha a gyámi-gondozói tanácsadó kiadta a gyámolt vélt vagy valós sérelmeit. Őszinteséget a gyermektől azt követően nem várhatott el, és bemelevíthette a gyám és gyámolt kapcsolatát.

A látogatásokat – a gyermek gyámjával – előre egyeztetniük kellett. Ez a látogatás a nevelőszülőnél, illetve a gyermekotthonban elhelyezett gyermek esetében is kötelező volt.

A szakmai ellenőrzés tehát a havi látogatásokra épült, a tapasztalatok dokumentálásában, a gyámhivatal felé történő jelentések formájában realizálódott. Jogos igény volt a reálisan ellátható esetszámok meghatározása. A gyámi tanácsadó a gyámi tevékenység csak egy szeletét, a gondozást, nevelést ellenőrizte. Beépült a gyámhatóság és a gyám közé, „közvetítő” tevékenysége elsősorban közvetett formában jelent meg, mégpedig jelentéseinek a szakszolgálat útján történő továbbításával. Előfordult, hogy a gyámhivatal tárgyaláson, értekezleteken való közreműködésre kérte fel a gyámi tanácsadót, de ez nem volt rendszeres és főként nem általános. Ennek lehetnek objektív okai, így pl. idő-pont-egyeztetés, távolság, programok egybeesése.

b) Mennyiben tud eleget tenni a gyámi tanácsadó a kapcsolattartással összefüggő feladatainak?

A kapcsolattartás biztosítása a gyermekvédelmi gyámnak is kiemelt feladata volt. Történhetett – különböző helyszíneken – a nevelőszülő lakóhelyén, gyermekotthonban, vagy a szakszolgálat hivatalos helységében. Az egyéni elhelyezési tervek és a gyámhivatali határozatok pontosan meghatározták a kapcsolattartás formáit, helyszínét és időtartamát. Alapelvszerű követelmény volt, hogy a szülők, a jogosult hozzátartozók gyakorolják kapcsolattartási jogaikat. Erősíteni, javítani kellett a szülő-gyermek kapcsolatát, érzelmi kötődését, hiszen ez vezethetett ahhoz, hogy a gyermek visszakerüljön vér szerinti családjába. Tehát a kapcsolattartás a hazagondozás reményében történt. Ez szolgálta a gyermek elsődleges érdekét, és ez felel meg a gyermek vér szerinti családjában történő nevelését meghatározó gyermeki jog érvényesítésének is. A gyámi tanácsadó rendszeresen figyelemmel kísérte a szülő és gyermek, vagy más hozzátartozó kapcsolattartását és azt értékelte. Ha a kapcsolattartás nem realizálódik, megvizsgálta ennek okait. Többet nem tehetett. Nem volt jelen a kapcsolattartás helyszínén, érdemben nem tudott beavatkozni.

Előfordult, hogy maga a nevelőszülő – gyámként – helytelen és jogszabállyal ellentétes gyakorlatot folytatott, és indokolatlanul gátolta a szülő és gyermek kapcsolattartását, vagy lehetetlenné tette a találkozást. Ugyanezt erősíti meg Nagyné Erdély Ildikó cikkében: „A gyakorlatban tapasztaljuk, hogy a gyám gyakran a gyermek rosszul felfogott érdekében hivatkozva elutasító magatartást tanúsít a szülőkkel szemben. Ez esetben a gyám attól tart, hogy a gyermek beilleszkedését „nyugalmát, kialakuló életritmusát megzavarja

a kapcsolattartás.”¹⁵ Ez főként az egyszemélyes nevelőszülő esetén fordult elő, aki mintegy saját gyermekként nevelte a gyámolt kiskorút, és nem örült a vérszerinti szülő látogatásának. Különösen jellemző volt ez a nevelőszülői magatartás, ha az egy burkolt jövőbeni örökbefogadást takart. A gyámi tanácsadónak ezt a helyzetet jelezni kellett a gyámhivatal felé és kölcsönösen meg kellett oldani a problémát akár a nevelőszülő gyám felmentése útján. Más esetről van szó ha a szülő önhibájából történt a kapcsolattartás elmaradása, ez végső soron akár a gyermek örökbe adhatóvá nyilvánításához vezethetett.

c) A gyámi tanácsadók örökbefogadással összefüggő feladata

Ez a feladat a kapcsolattartással, illetve annak hiányával függött össze. Ha az átmeneti nevelt kiskorú szülője önhibájából egy éven át nem tartott rendszeres kapcsolatot gyermekével, illetve életvitelén, körülményén nem változtatott, a gyámi tanácsadónak ezt jelezni kellett a gyámhivatal felé. Ugyanez volt a helyzet, ha a kapcsolattartás azért hiúsult meg, mert a szülő tartózkodási helyét az új tartózkodási hely megjelölése nélkül változtatta meg, és ennek felderítésére irányuló intézkedés fél éven belül nem vezetett eredményre, vagy fél éven keresztül egyáltalán nem tartott kapcsolatot gyermekével.¹⁶

A gyámi tanácsadónak vizsgálnia kellett, hogy valóban önhibája okozta-e a szülő mulasztását. Elengedhetetlen volt, hogy konzultáljon a gyermekjóléti szolgálat családgondozójával, akinek ismernie kellett a szülők körülményeit. Előfordult olyan eset, hogy a szülő egyszerűen félt meglátogatni gyermekét, mert szégyellte magát, esetleg olyan ok miatt, hogy nem tud neki ajándékot vásárolni. Ismert probléma volt és sajnos nem egyedi, hogy nevelőszülők esetében a szülő attól tartott, hogy már rég „elszerették” tőle a gyermekét. Bárki feltehetné a kérdést, hogy önhibának nevezhetjük-e, ha a szülőnek nincs annyi pénze, hogy elutazzon gyermekéhez. Át kellett segíteni a szülőt ezeken a nehéz helyzeteken és sokoldalúan kellett mérlegelni, hogy valóban önhibájából nem tett-e eleget a kapcsolattartási kötelezettségének.

Önhiba és a fentebb kifejtett jogszabályi feltételek fennállása esetén ugyanis a gyámi tanácsadónak kezdeményeznie kellett a gyámhivatalnál a kiskorú örökbe fogadhatóvá nyilvánítását.

A gyámi tanácsadók – pontosan az önhiba olykor körülményes bizonyítása miatt – nehezen szánták rá magukat az örökbe adhatóvá nyilvánítás kezdeményezésére.

Ezen okok miatt az örökbe adhatóvá nyilvánítás szabályait a jogalkotó kiegészítette, az előkészítő munkába bevonta a gyermek jóléti szolgálatokat és sok oldalú megközelítés után érdemibb módon lehet az örökbe adható nyilvánítást a gyámhivatalnak határozatban kimondania.

¹⁵ NAGYNÉ Erdély Ildikó: *A gyermekvédelmi gyámok családgondozással kapcsolatos tevékenységének tapasztalatai*. Kapocs 2003. 9.sz. 8.p.

¹⁶ 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 151. §

d) A gyámi tanácsadók feladatai a kiskorú kötelező elhelyezésének felülvizsgálata, illetve gondozási hely megváltoztatása esetén

Amennyiben a kiskorú és a gyám között annyira megromlott a viszony, hogy az a továbbiakban nem tartható, a gyámi-gondozói tanácsadó a kiskorú gondozási helyének megváltoztatását is kezdeményezhette.

A gondozási hely megváltoztatását kérhette a gyermek, a szülő, a gyám, az esetgazda gyermekjóléti szolgálat és a területi gyermekvédelmi szakszolgálat munkatársaként a gyámi-gondozói tanácsadó. A gyámhivatal a gondozási hely megváltoztatására irányuló kérés tudomásulvétele után felkérte a szakszolgálatot a gyermek személyiségvizsgálatára, a szakvélemény, az elhelyezési javaslat és az egyéni elhelyezési terv elkészítésére. A szakszolgálat elhelyezési ügyekkel foglalkozó munkatársa, vagy a gyámi-gondozói tanácsadója ezután szervezhette meg a tervezési értekezletet.

A felülvizsgálati eljárás során – a gyámhivatal megkeresésére – a gyámi tanácsadó szintén javaslatot készített a nevelésbevitel fenntartására vagy megszüntetésére, az egyéni elhelyezési terv fenntartása vagy módosítása tekintetében. Kezdeményezhette a gyermek gondozási helyének megváltoztatását vagy új gyám kirendelését.

A gyámi tanácsadó szakmai szolgáltatása – a felülvizsgálat során is főként a gondozásra, nevelésre terjedt ki. A segítő jellegű közreműködése egyrészt figyelemfelkeltést jelentett, másrészt szakmai támogatást, ha a gyám ezt kérte a feltárt problémák megoldásához.¹⁷

A felülvizsgálati eljárás során az illetékes gyámhivatal áttekintette és eldöntötte, hogy szükséges-e az átmeneti nevelésbe vétel fenntartása, vagy megszüntetése, az egyéni elhelyezési terv fenntartása vagy módosítása.¹⁸ A gyámhivatal döntését azokra a tájékoztatásokra alapozta, amelyeket a gyermek gyámjától, a gyermekvédelmi szakszolgálattól, továbbá gyermekotthontól és a gyermekjóléti szolgálattól szerzett be.

A gyermek nevelésbevitelének felülvizsgálatára a gyermek nevelésének időtartama alatt bármikor – három éves korig félévente, ezt követően évente egyszer – került sor. A felülvizsgálatot kérhette a gyermek, a szülő, a gyám, a gondozóhely, az esetgazda gyermekjóléti szolgálat és a gyermekvédelmi szakszolgálat. A gyámhivatal a kérelem kézhezvétele után tájékoztatást kért a gyámtól, a gyermekvédelmi szakszolgálattól, a gondozási helytől és a gyermekjóléti szolgálattól. Ezt követően adhatta meg a gyámi-gondozói tanácsadó a kért tájékoztatást, ami után a gyámhivatal tárgyalást hívhatott össze vagy az iratok alapján határozatot hozhatott.

Ha a gyámhivatal tárgyalást tartott, akkor a területi gyermekvédelmi szakszolgálat képviselőjében valószínűleg a gyámi-gondozói tanácsadó is részt vett.¹⁹ Ebben az esetben a gyámi tanácsadó és a gyámhivatal között a közvetlen kontaktus volt kimutatható.

¹⁷ 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 150. § (1) bek.

¹⁸ 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 109. § (3) bek. a.), b.), c.), d.) pontok és ld. Gyvt. 79. § (1) bek.

¹⁹ Megjegyezzük, hogy nem egységes a gyakorlat abban, hogy ki képviseli a szakszolgálatot.

e) A gyámi tanácsadók együttműködési kötelezettsége

A gyámi tanácsadó egyrészt segítette és ellenőrizte, másrészt együttműködött a gyermekvédelem más résztvevőivel.

A gyámi-gondozói tanácsadó feladatait csak úgy tudta ellátni, ha megfelelő együttműködést épített ki mindazokkal, akiket segített és ellenőrzött. Érdemi együttműködés nélkül nem juthatott hozzá azokhoz az információkhoz, amelyek feladata ellátását lehetővé tették. A gyámi-gondozói tanácsadó nem volt felettese a gyámoknak, nem volt közöttük hierarchikus viszony, munkájával a gyámhivatalt segítette döntései meghozatalában. A nevelőszülői gyámok a gyámi tanácsadót mégis felettesüknek tekintették, lényegében munkájuk „minősítőjeként” fogták fel. A gyámi tanácsadó együttműködési kötelezettsége elsődlegesen a gyermekotthonok vezetőivel, a nevelőszülőkkel, a gyermekjóléti szolgálatokkal és a gyámhivatalokkal állt fenn. Az együttműködés lehetett formális és informális, formái között szerepelhetett a személyes tájékoztatás, megbeszélés, esetmegbeszélés vagy tervezési értekezlet összehívása. Ezt a célt szolgálta a nyilvántartási rendszer alapját képező adatlapok megküldésére épülő kölcsönös tájékoztatás. A tájékoztatás, megbeszélés akár személyesen, akár telefonon történhetett és optimális esetben napi kapcsolatot tételezett fel a résztvevők – a szakszolgálat, a család és az utógondozói, nevelőszülői tanácsadói, gyámi tanácsadói, hivatásos gyámjai, a gyermekotthon család-gondozója, a gyermek gyámja és gondozója, valamint a gyermekjóléti szolgálat család-gondozói – között. Az együttműködés alapelv szerű követelmény az alapellátásban és a szakellátásban tevékenykedők számára. Ezt, ahogy erre utaltunk konkrét rendelkezések írják elő. Varga András gyakorló szakember cikkére utalok, aki személyes tapasztalatai alapján kijelenti „a gyermekjóléti szolgálatok a rendkívül nagy eset szám miatt az átmeneti nevelésbe vett gyermekeket nem látogatják, vagy csak kivételes esetben, ha valami konkrét feladatot kell teljesíteni.”²⁰

Ugyanezt erősíti Vida Zsuzsanna, aki kijelenti, hogy a nevelőszülői tanácsadók és a családgondozók együttműködése sem éri el a kívánt szintet „az esetek egynegyedében egyáltalán nincs kommunikáció a két szakember között! Kölcsönös érdektelenség? Úgy gondolom, ez megengedhetetlen mindkét fél részéről.”²¹

A kiskorú érdeke felülír minden más érdeket. Elsődleges érdeke, hogy vérszerinti családjában nevelkedjen, a nevelőszülői ellátást követően. A „hazagondozás” elengedhetetlen előfeltétele, hogy a családgondozó működjön együtt a vérszerinti családdal, a nevelőszülő gyámmal, információi alapján jelezni tudja a gyámhivatal felé a családban érzékelhető kedvező változásokat, ez által a gyermek családjába történő visszahelyezését.

²⁰ VARGA András: *A gyermekotthoni gyámok és a gyermekjóléti szolgálatok kapcsolatának alakulása*. Kapocs 2004. 5. sz. 4. p.

²¹ VIDA Zsuzsanna: *A nevelőszülői tanácsadók családgondozói tevékenysége*. Kapocs 2007. 1.sz.

f) A gyámi tanácsadók ellátandó esetszámai az NM rendelet módosítását megelőző időszakban

Eltérő esetszámokkal találkoztunk vizsgálódásaink során a gyakorlatban. Ezt a körülményt, az okozta, hogy a fenntartó felhatalmazás alapján kötelező orientáció nélkül határozta meg az esetszámokat. A szakszolgálatok – a hivatásos gyámok által ellátandó – 40 esetszámot javasolták. Ez a gyakorlatban a vágyálmok szintjén maradt, mivel a gyermekvédelmi reformot – 1997. évet követően – nem volt ritka a 100 esetszám feletti meghatározás.

5. Észrevételeink, javaslataink a jogszabályi módosítást követően

A jogalkotó – a 46/2003. (VIII. 8.) ESZCSM számú rendelettel – módosította, a NM számú rendeletet, és ezzel a jogintézmény működését nehezítő hiányosságokat lényegében kiküszöbölte.

Mit értünk ezen? Elsősorban azt, hogy végre meghatározta és nevesítette a szakszolgáltatás feladatai közül a gyámi gondozói tanácsadó feladatait. Az eredeti szabályozásban ez nem szerepelt és magunk is erre a körülményre vezettük vissza a jogintézmény beindításának és működésének nehézségeit.

A módosítást követően – változatlanul – a gyámi gondozó feladata a szakszolgáltatás és a gyám ellenőrzése. Az ellenőrzés kiterjed a gyermek egyéni gondozási, nevelési tervében foglaltakra és az elhelyezési terv végrehajtására, megvalósítására. A szakszolgáltatást érezzük elsődlegesnek és az ellenőrzést másodlagosnak, inkább formálisnak. Az ellenőrzés egyébként sem komplex jellegű, hiszen a gyám vagyonkezelését kevésbé érinti.

A jogalkotó módosította a gyámi tanácsadók kötelező látogatásaira vonatkozó szabályokat. Az eredeti szabályozás szerint a gyámok és a kiskorúak látogatása havonta volt esedékes. A hatályos szabályozás viszont úgy rendelkezik, hogy szükség szerint, vagy legalább kéthavonta látogatást kell tennie a gyámi tanácsadónak.²² Ezzel a szabályozással a jogalkotó enyhítette a gyámi tanácsadók látogatásához kapcsolódó feszültséget, úgy is felfoghatjuk, hogy „megfelezte” az esetszámokat.

A gyámi tanácsadó a látogatás keretében, ha szükséges – négy szemközi – beszélgetés formájában tájékozódik a gondozott gyermek helyzetéről, fejlődéséről, esetleges problémáiról. A *gyermek kérésére* közreműködik a gyermek, a gondozó és a gyám között felmerült vitás kérdések tisztázásában. Álláspontunk szerint ez a közreműködés „hivatalból” is történhetne, hiszen „belefér” a gyámi tanácsadás – tanácsadó – feladataiba. A vitás kérdések tisztázása tehát csak akkor képezi a gyámi gondozóknak feladatát, ha azt a gyermek kifejezetten kéri. Ellenkező esetben ez a feladat feltehetően a gyámhivatalra hárul – ha tudomást szerez arról – hiszen a vitás kérdéseket rendezni szükséges.

A módosítás alapján a gyámi tanácsadó a gondozó, illetve a *gyám felkérésére* részt vesz a gondozó intézmény szakmai fórumain. Megítélésünk szerint, felkérés nélkül is szükséges a tanácsadó részvétele a különféle szakmai fórumokon.

A gyámi tanácsadó – *felkérésre* – segítséget nyújt az „egyes jognyilatkozatok” megtételéhez szükséges gyámi álláspont kialakításához.

²² 46/2003. (VIII. 8.) ESZCSM rendelet 89. § (2) bek.

Ez az új szabály több magyarázatra szorul. Véleményünk szerint ezzel a rendelkezéssel a gyámi tanácsadó – a szakmai szolgáltatáson túl – a törvényes képviselőhöz kapcsolódó közreműködésre is felhatalmazást kapott. A gyámok jogi kérdésekben való eligazodás tekintetében sokszor igényelnék a gyámi tanácsadó segítő jellegű aktív közreműködését. Álláspontunk szerint eljárásjogi kérdésekben a gyámi tanácsadók nincsenek kellően felkészítve; ezért e téren történő segítségnyújtás, tanácsadás még várat magára.

A gyámi gondozó tevékenysége – korábban csak és kizárólag – a gondozásra nevelésre vonatkozó szakmai segítségre szorítkozott.

Ez a szabály magában rejti továbbá, hogy a gyámi tanácsadó felkérése akár vagyoni ügyekben való közreműködésre is irányuljon. Az eredeti szabályozás és a gyakorlat ettől a megközelítéstől nagyon távol állt, hiszen szóba sem került a gyámi tanácsadók vagyoni ügyekben való közreműködése. A gyámi tanácsadók egyébként sem biztos, hogy megfelelően felkészültek a vagyoni ügyekben való eligazodásban. Ezen észrevételünk természetesen nem vonatkozik a különleges szakértelmet igénylő vagyonkezelésre, mivel azokban az esetekben a gyám mentesül a feladat ellátásától, azt eseti gondnok – kirendelt ügyvéd – látja el.

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül – és valószínűleg a jogalkotó is ezt honorálta ezzel az árnyalt szabályozással –, hogy a gyámok leginkább a vagyonkezeléssel összefüggésben igényelték a tanácsadást. Tehát úgy tűnik, hogy áttörés mutatkozik ebben a kérdésben, ha egyes jognyilatkozatok megtételében való közreműködés kiskorú vagyonához kapcsolódik. Amennyiben álláspontunk téves és nem találkozik a jogalkotói akarattal, akkor viszont az „egyes jognyilatkozatok” pontosítása szükséges.²³

A gyámi tanácsadó nevesített feladatai között szerepel a gyermeki jogok érvényesülésének figyelemmel kísérése. Ez a feladat a gyermekvédelemben tevékenykedők mind-egyikére vonatkozhat, különös tekintettel a gyermekjogi képviselőre.

A gyámi tanácsadó további feladatai lényegében megegyeznek, az eredeti szabályozás szerint, az NM rendeletben a szakszolgáltatás számára címzettekkel.²⁴

Így a gyámi tanácsadó tájékozódik a gyámhivatali határozatban és az egyéni elhelyezési, gondozási tervben foglaltak betartásáról, megvalósulásáról. Ismert szabály, hogy a gyámi-gondozói tanácsadó tapasztalatait, intézkedéseit írásban dokumentálja, tájékoztatja a gyámhivatalt a gyám tevékenységéről, a szülő és gyermek kapcsolattartásáról. Figyelemmel kell kísérnie egyrészt a szülő együttműködési készségét, másrészt a gyermek gondozási helyen történő beilleszkedését.

A gyámi tanácsadó feladatát képezi végül a gyermek örökbe fogadhatóvá nyilvánításának kezdeményezése.

A gyámi tanácsadó feladatainak meghatározásával valóságos résztvevője, alanya az eljárásnak, jogállása rendeződött. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy a nevelőszülői tanácsadó szerepe valamelyest gyengült, a gyámi tanácsadó legalizálásával. Sarkított álláspont, hogy a módosítást követően a nevelőszülői tanácsadóra nincs szükség. Mire építjük ezen megállapításainkat? Ha áttekintjük a nevelőszülői tanácsadók feladatait, akkor a hatályos szabályozás szerint is találunk olyan elemeket, amelyeket a gyámi tanácsadók is vizsgálnak vagy vizsgálhatnak, tehát fennáll a párhuzamosság tevékenysé-

²³ Uo. 89. § (2) bek. c.)

²⁴ 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 150. § (1)-(4). bek., 151. § (1)-(2) bek. és 152. §

gükben. Így a gondozási-nevelési tervek áttekintése, ellenőrzése, a nevelőszülő segítése, szakmai orientálása, a kapcsolattartás segítése feladata a nevelőszülői tanácsadónak ugyanakkor a gyámi tanácsadónak is.

Álláspontunk szerint a jogalkotó továbbra sem végezte el teljesen a feladatok összevetését, azok pontosítását és főleg a párhuzamosságok kiküszöbölését. Változatlanul úgy érezzük, hogy a nevelőszülő a rendszeres látogatások alapján kapott információk miatt eligazodási nehézségekkel találja magát szemben.

A hatályos szabályozás szerint a nevelőszülőt rendszeresen látogatja a nevelőszülői tanácsadó, és a gyámi tanácsadó. Amennyiben a kiskorú vagyonkezelését nem a nevelőszülő látja el, akkor eseti gondnok vagy hivatásos gyám látja el. Ebből eredően akár három tanácsadó, közreműködő orientálja a nevelőszülőt és akkor még nem beszéltünk a gyámhivatalról, aki végül is irányítja és ellenőrzi a gyám tevékenységét.

Szöltünk a gyámi tanácsadók együttműködési feladatairól. Ezzel összefüggésben kutatási tapasztalataink változó képet rajzolnak elénk. Sajnos az együttműködés sok esetben nem éri el a kívánt szintet. Különösen érzékelhető ez az alapellátás és a szakellátás közötti oda-vissza kapcsolatokban. Ha nincs együttműködés a gyermekjóléti szolgálattal, annak családgondozójával, akkor a gyámi tanácsadó hazagondozói munkája nem fogja elérni a kívánt hatást.

Elszomorító képet mutatnak azok a statisztikai adatok, amelyek azt mutatják, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásból alig kerül vissza kiskorú a vér szerinti családjába. Nyilvánvaló, hogy az együttműködés nem kellően hatékony. Természetesen azzal is tisztában vagyunk, hogy a vér szerinti család problémáinak megoldására nem lehet „mindig” alkalmas a kiskorúak védelmére kialakított rendszer. Hibás egyértelműen felelőssé tenni a gyermekvédelem résztvevőit a család, a szülők életviteléhez kapcsolódó problémák, nehézségek megoldatlanságáért. Ez véleményünk szerint sokkal összetettebb probléma, nem illeszthető a dolgozathoz és főként nem a gyámi tanácsadókkal kapcsolatos dilemmánkhoz.

Végezetül annak a reményünknek adunk kifejezést, hogy a gyámi tanácsadók és a gyámhivatalok közvetlen kapcsolata tovább erősödik. Nem ragaszkodunk feltétlenül ahhoz, hogy a gyámhivatal szervezetében nyerjenek elhelyezést, hiszen a feladat a szakszolgáltatás keretében is ellátható. A gyámi tanácsadók rendszeresebb, előbb kapcsolatát a gyámhivatallal viszont a nehézségek ellenére (távolság, időpont egyeztetési nehézségek stb.) indokoltnak látjuk, mivel ezzel lehet megfelelni e témánk felvezetésében idézett rendelkezésnek, azaz annak, hogy a gyám – a nevelésbe vett gyermek gyámja is – a gyámhatóság rendszeres felügyelete és irányítása alatt áll.

GÉZA ZÁMBÓ

CONTROLLING OF CHILD WELFARE GUARDIANS

(Summary)

Controlling the child welfare guardians is partly the task of the child welfare consultant, whereas in a complex way it is the task of the court of guardians. The child welfare consultant is not directly a guardianship controller, his duty is mainly to provide the child welfare guardian with technical and methodological help in performing his educational and custodian duties.

In the article I mentioned that in certain countries – in France or Portugal – in case of private guardianship similar duties to that of the of the guardianship controller are performed by a member of the family council in the form of guardianship controller and consultant. The Hungarian national operative legislation does not recognize the institution of the family council, but in the case of the child welfare guardianship it has a less significant importance.

I have mentioned the legislative inaccuracy which at the time of introducing the legal institution made it difficult for the child welfare consultant to adapt himself to the professional care. The legislator amended the original legal regulation and defined the task of the guardian advisor and guardian controller with appropriate accuracy. As a result the cooperation between the guardian advisor and the child welfare service has become consummate and the adapting readiness of the child welfare guardians has also changed significantly.

According to the operative legislation the child welfare guardianship controller's task also covers the activity of the child welfare guardians. When making a legal statement in respect to the child welfare legal representation the guardians would need the help of the advisors. Due to the deficient erudition of the guardian advisors, they failed to provide sufficient help in this, and also the necessary assistance in property management.

It would require a separate article to discuss the responsibility of the child welfare advisor when giving advice in such questions, whereas the responsibility of the child welfare guardian is adequately circumscribed.